

Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft: Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht

Stamm, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stamm, A. (2004). *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft: Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht*. (DIE Discussion Paper, 1/2004). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-118196>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute



d·i·e



Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft



Andreas Stamm

Discussion-Paper 1/2004

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Bonn 2004

Stamm, Andreas: Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft : Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht / Andreas Stamm. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2004. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 1/2004)
ISBN 3-88985-272-6

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Dr. Andreas Stamm, Dipl.-Geograph, ist seit November 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE. Dort bearbeitet er Fragen der Privatsektorentwicklung und der Technologiepolitik in Entwicklungsländern. Regionaler Schwerpunkt seiner Forschungs- und Beratungstätigkeit ist Lateinamerika.
E-Mail: andreas.stamm@die-gdi.de

Vorwort

Mit Schreiben vom 17.07.2003 beauftragte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das DIE mit der Anfertigung eines Papiers, in dem grundlegende Überlegungen zur zukünftigen Zusammenarbeit Deutschlands mit Schwellen- und Ankerländern dargelegt werden sollen. Mit der Studie wird das Ziel verfolgt, neue bzw. aktualisierte Strategie- und Handlungsoptionen für das BMZ sowie andere Ressorts der Bundesregierung unter dem Primat der Kohärenz aufzuzeigen. Es werden Empfehlungen dahin gehend erwartet, welche Rolle die EZ im Rahmen umfassender außenpolitischer und wirtschaftlicher Beziehungen mit den Schwellen- und Ankerländern spielen soll.

Das vorgelegte Papier besteht aus zwei Teilen. Zunächst werden die „Schwellen-“ und „Ankerländer“ den o.g. Zielsetzungen entsprechend inhaltlich definiert, mit Indikatoren belegt und anhand international vergleichbarer Statistiken bestimmt. Identifiziert werden auch diejenigen Länder, die zur weltweiten Armutsreduzierung sowie im Rahmen globaler Umweltpolitik von besonderer Bedeutung sind. Im zweiten Teil werden einige Überlegungen zur künftigen Zusammenarbeit mit beiden Ländergruppen angestellt.

Die Studie ist das Ergebnis intensiver Diskussionen innerhalb des DIE. Für die vielfältigen Anregungen und Zuarbeiten danke ich den beteiligten Kolleginnen und Kollegen. Ein besonderer Dank geht an Dr. Imme Scholz, auf deren Zuarbeit das Kapitel 1.3.2 weitgehend beruht.

Das vorliegende Papier stellt den vorläufigen Abschluss des Diskussionsprozesses innerhalb des DIE sowie zwischen dem DIE und dem BMZ dar. In Bezug auf eine Reihe von Einzelaspekten sollten Detailstudien zu einer Konkretisierung von Analyse und Vorschlägen führen. Angesichts der dynamischen Entwicklung in einzelnen Weltregionen wird die Diskussion um die entwicklungspolitische Rolle von Anker- und Schwellenländern und um die sinnvolle Antwort seitens der deutschen Politik in den kommenden Jahren sicherlich weitergehen.

Bonn, im November 2004

Dr. Andreas Stamm

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------------|----------|
| Zusammenfassung | 7 |
|------------------------|----------|

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Zur Abgrenzung von Anker- und Schwellenländern | 9 |
| 1.1 | Zur Bestimmung regionaler Ankerländer | 10 |
| 1.2 | Zur Bestimmung der Schwellenländer im engeren Sinne | 12 |
| 1.2.1 | Bestimmung von Ländern, die im Rahmen des AP 2015 von besonderer Bedeutung sind | 16 |
| 1.2.2 | MDG-1-Fokusländer: Länder mit besonders hoher Armutsinzidenz | 16 |
| 1.2.3 | MDG-7-Fokusländer: Länder mit besonderer Umweltrelevanz | 17 |
| 1.3 | Zwischenfazit | 19 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 2 | Überlegungen zur Zusammenarbeit Deutschlands mit Anker- und Schwellenländern | 19 |
| 2.1 | Zur Gruppe der Ankerländer | 20 |
| 2.1.1 | Allgemeine Vorüberlegungen | 20 |
| 2.1.2 | Zur zukünftigen Zusammenarbeit mit Ankerländern | 21 |
| 2.2 | Zur Gruppe der Schwellenländer | 23 |
| 2.2.1 | Allgemeine Vorüberlegungen | 23 |
| 2.2.2 | Zur zukünftigen Kooperation mit kleineren Schwellenländern | 24 |

| | |
|-----------------------------|-----------|
| Literaturverzeichnis | 26 |
|-----------------------------|-----------|

Anhänge

| | | |
|-----------|---|----|
| Anhang 1: | Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit Schwellen- und Ankerländern | 27 |
| Anhang 2: | DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfen | 28 |
| Anhang 3: | Liste aller Low and Middle Income Countries mit hohem HDI-Wert | 29 |

Abbildungen

| | | |
|--------------|---|----|
| Abbildung 1: | Übersicht über die gebildeten Ländergruppen und die sich ergebenden Schnittmengen | 19 |
|--------------|---|----|

Kästen

| | | |
|-----------|---|----|
| Kasten 1: | Trilaterale Kooperation zwischen Brasilien, Indien und der Republik Südafrika | 11 |
|-----------|---|----|

Tabellen

| | | |
|------------|---|----|
| Tabelle 1: | Übersicht über die regionalen Ankerländer | 12 |
| Tabelle 2: | Bestimmung der Schwellenländer im engeren Sinn | 13 |
| Tabelle 3: | Position der identifizierten Schwellenländer im <i>Freedom House Ranking</i> 2003 | 15 |
| Tabelle 4: | Position der identifizierten Schwellenländer im <i>Pilot Environmental Index</i> (EPI) 2002 | 15 |
| Tabelle 5: | Bestimmung der MDG-1-Fokusländer | 17 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|---|
| AP 2015 | Aktionsprogramm 2015 |
| BCI | Business Competitiveness Index |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| BMVEL | Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft |
| BMWA | Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit |
| BMZ | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| DAC | Development Assistance Committee |
| DIHK | Deutscher Industrie- und Handelskammertag |
| GCI | Growth Competitiveness Index |
| HDI | Human Development Index |
| MDG | Millennium Development Goal |
| Mercosur | Mercado Común del Sur |
| NEPAD | New Partnership for Africa's Development |
| ODA | Official Development Assistance |
| OECD | Organisation for Economic Cooperation and Development |
| PPP | Public-Private-Partnership |
| RSA | Republik Südafrika |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| WTO | World Trade Organization |
| WTZ | Wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit |

Zusammenfassung

Das vorliegende Papier unterscheidet zwischen Anker- und Schwellenländern. Ankerländer werden Länder genannt, denen im jeweiligen regionalen Kontext eine herausragende ökonomische und politische Bedeutung zukommt. Diese kann positiv im Sinne einer regionalen Lokomotivfunktion oder negativ im Sinne von länderübergreifender Stagnation oder Krisenanfälligkeit sein. Sie erwächst aus wirtschaftlichen Verflechtungen mit anderen Ländern und aus ihrer besonderen Bedeutung für regionale Integrationsprozesse sowie teilweise aus weniger tangiblen Leitbildfunktionen. Eine Reihe von Ankerländern greift zunehmend selbstbewusst und aktiv in das internationale wirtschaftliche und politische Geschehen ein, ihnen kommt für die Weiterentwicklung globaler Governance-Strukturen eine wichtige Rolle zu. Es wird empfohlen, die Länder China, Indien, Indonesien, Pakistan, Thailand, Ägypten, Iran, Saudi-Arabien, Nigeria, Südafrika, Argentinien, Brasilien, Mexiko sowie Russland und die Türkei als Ankerländer zu bezeichnen.

Als Schwellenländer werden Länder bezeichnet, die einen überdurchschnittlichen Stand der menschlichen Entwicklung erreicht haben und über die Wettbewerbsvoraussetzungen verfügen, um diesen Entwicklungsstand in Zukunft halten oder weiter ausbauen zu können. In der Regel verfügen sie über gefestigte demokratische Strukturen und offene politische Systeme. Es wird empfohlen, die Länder Chile, Costa Rica, Brasilien, Uruguay, Mexiko und Mauritius sowie – mit gewissen Einschränkungen – Malaysia und Trinidad & Tobago als Schwellenländer zu bezeichnen.

Aufgrund der hohen Priorität, die der Armutsbekämpfung und einer nachhaltigen Entwicklung zukommt, ist es sinnvoll, auch diejenigen Länder zu identifizieren, die für die globale Armutsminderung und die globale Umweltpolitik von besonderer Bedeutung sind. Dabei handelt es sich überwiegend um Teilmengen der Ankerländer, ergänzt um eine Reihe von Ländern mit spezifischer Bedeutung für Millennium Development Goal 1 (MDG 1) (Äthiopien, Bangladesch) oder MDG 7 (DR Kongo, Sudan, Peru).

Aus vier Gründen ist es sinnvoll, für Anker- und Schwellenländer spezifische Kooperationskonzepte zu entwickeln, die sich von der Entwicklungszusammenarbeit mit kleineren und ärmeren Entwicklungsländern in wichtigen Punkten unterscheiden:

- Deutschland verfolgt im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik zunehmend anspruchsvollere Gestaltungsziele (globale Strukturpolitik).
- Gleichzeitig verändern sich die Rahmenbedingungen und Vorgaben für die EZ (Verringerung der Zahl der Kooperationsländer, Schwerpunktbildung).
- Deutschland hat sich wesentliche Ziele des UN-Millenniumsgipfels in einem ressortübergreifenden Beschluss (Aktionsprogramm 2015) zu Eigen gemacht.
- Es bilden sich neue Akteurskonstellationen heraus. Viele früher binnenorientierte öffentliche und private Akteure agieren verstärkt in einem internationalen Kontext.

Deutschland nimmt unter den bilateralen Gebern in der Zusammenarbeit mit vielen **Ankerländern** eine wichtige Position ein. Dieser Umstand ist ein für die zukünftige Kooperation mit diesen Ländern wichtiger Ausgangspunkt. Um ein attraktiver Partner der Ankerländer zu bleiben und signifikante Wirkungen zu erzielen, sollte sich die zukünftige Zusammenarbeit besonders an den Angebotsstärken Deutschlands orientieren. Die Abstimmung mit Akteuren aus der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit (WTZ) und der Privatwirtschaft (PPP) kann zur Profilierung eines deutschen Kooperationsangebots beitragen.

In Bezug auf die Ankerländer mit besonderer Bedeutung für MDG 1 (China, Indien) kann kaum davon ausgegangen werden, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit direkt auf das Tempo der Armutsminderung einwirken kann. Dieses hängt vor allem von den in den Ländern erzielten Wachstumsraten ab. Deutschland kann hier Kooperation anbieten, um das wirtschaftliche Wachstum zu flankieren und dessen Breitenwirksamkeit erhöhen.

Ankerländer mit hoher Bedeutung für MDG 7 verfügen meist über ein international anschlussfähiges wissenschaftlich-technologisches System. Es bietet sich an, spezielle Kooperationsangebote in Bereichen wie Umwelttechnik und erneuerbare Energien zu machen. In fast allen MDG-7-Fokusländern spielt der Natur- und Ressourcenschutz eine wichtige Rolle und sollte im Spektrum der Kooperationsangebote berücksichtigt werden

Bislang nicht hinreichend diskutiert wurde die Frage, wie die Zusammenarbeit mit Ankerländern ausgestaltet werden sollte, denen aus außen-, sicherheits- und friedenspolitischen Überlegungen eine besondere Bedeutung zukommt. Hier besteht weiterer Forschungs- und Beratungsbedarf.

Insbesondere in der Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Ankerländern scheint eine kritische Überprüfung der im EZ-System vorgehaltenen, aktualisierten und neu rekrutierten Kompetenzen erforderlich. Um gegenüber den oft hoch qualifizierten Partnern bestehen zu können, muss ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz vorgehalten werden oder kurzfristig mobilisiert werden können.

Angesichts der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der meisten Ankerländer scheint finanzielle Zusammenarbeit mit einem hohen Zuschussanteil in der Regel nicht mehr gerechtfertigt. Allerdings stehen neuartige Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, bei denen öffentliche Mittel nur begrenzt eingesetzt werden. Sie sollten dann zum Zuge kommen, wenn sie die Attraktivität des deutschen Angebots deutlich steigern und die Signifikanz des deutschen Beitrags erhöhen.

Die EZ mit kleineren **Schwellenländern** ist kaum noch mit dem Ziel zu begründen, deren interne Entwicklungsprobleme zu überwinden. Wo immer möglich sollten andere Formen der Partnerschaft, beispielsweise Hochschulkooperationen oder gemeinsame Vorhaben im Rahmen der Umweltforschung, an ihre Stelle treten. Dies wird von den Schwellenländern selbst zunehmend gewünscht. Gleichzeitig sollte geprüft werden, auf welche Weise die in den Schwellenländern vorhandenen Kompetenzen und gewachsene Beziehungen der EZ zu Akteuren in diesen Ländern zur Beschleunigung von Entwicklungsprozessen in ärmeren Ländern der jeweiligen Region genutzt werden können.

1 Zur Abgrenzung von Anker- und Schwellenländern

Seit den 70er Jahren gab es zahlreiche Versuche, „Schwellenländer“ begrifflich zu definieren und mit Hilfe mehr oder minder komplexer Indikatorenbündel abzugrenzen. Je nach Erkenntnisinteresse wurden Industrialisierungsgrad, sozioökonomische Entwicklung, weltwirtschaftliche Integration oder geopolitisches Gewicht zur Grundlage des Schwellenländerkonzepts gemacht.¹ Die sich so ergebenden Schwellenländerlisten sind unterschiedlich lang und enthalten in der Ex-post-Betrachtung einige überraschende Zuordnungen.² Der Rückblick auf die Schwellenländerdiskurse der letzten Jahrzehnte macht deutlich, dass es unverzichtbar ist, zunächst das mit der Begriffsbildung verfolgte Erkenntnisinteresse zu klären und die Klassifizierungsmethode explizit hieraus abzuleiten. Werden *unterschiedliche* Erkenntnisinteressen verfolgt, so gibt es keinen Grund, diese unter *einem* Konzept subsumieren und mit einem einzigen Begriff belegen zu wollen.

Das vorliegende Papier geht davon aus, dass das *übergreifende* Erkenntnisinteresse bei der aktuellen Wiederbelebung der Schwellen- und Ankerländerdiskussion darin besteht, Ländergruppen auszugliedern, die für die langfristige Ausgestaltung der EZ von besonderer Bedeutung sind und für die daher spezielle Strategien und Instrumentenbündel entwickelt werden sollten. Dabei wird davon ausgegangen, dass es im Kern um *zwei Typen von Ländern* geht, die nicht unter einem Konzept und Begriff zusammenzufassen sind, sondern sich vom Erkenntnisinteresse und von den daraus abzuleitenden Handlungskonsequenzen deutlich unterscheiden.

Als **Ankerländer** werden diejenigen Länder verstanden, denen aufgrund ihrer schieren Größe eine Schlüsselrolle für die jeweilige Region zukommt. Diese Rolle wird zunächst ökonomisch verstanden und daher werden auf die wirtschaftliche Dimension abzielende Indikatoren verwendet. Dieses Verständnis von Ankerländern entspricht weitgehend dem Schwellenlandkonzept von Eßer (1999). Obwohl rein über die wirtschaftliche Größe definiert, sind die Ankerländer auch unter anderen Aspekten globaler Strukturpolitik (Politikdialog in internationalen Gremien und Foren, Anteil an sozialen und ökologischen Weltproblemen sowie regionale militärisch-politische Stabilität) von herausragender Bedeutung. Die (potenzielle) regionale Bedeutung von Ankerländern kann sowohl positiv als auch negativ sein, ihnen kann eine Lokomotiv-, aber auch eine krisenauslösende Wirkung zukommen. Die Kooperation mit Ankerländern muss dem Ziel folgen, die Lokomotivfunktion zu stärken und/oder regional krisenauslösende Wirkungen (Finanzkrisen, Governance-Krisen, Zuspitzung militärischer Konfliktlagen) zu vermeiden.

Das vorliegende Papier versteht unter **Schwellenländern** Länder, die aufgrund des erreichten sozio-ökonomischen Entwicklungsstandes und ihrer wirtschaftlichen Dynamik nicht mehr als Entwicklungsländer im engeren Sinne, jedoch auch noch nicht als (neue) Industrieländer gelten können. Dabei *kann* es sich um bevölkerungsreiche und wirtschaftliche oder politische Regionalmächte handeln, diese Aspekte werden jedoch nicht als konstitutive Merkmale zur Definition von Schwellenländern verwendet. Das Erkenntnisinteresse besteht darin, Länder zu identifizieren, die aufgrund des erreichten Standes der menschlichen Entwicklung und ihrer Wettbewerbsfähigkeit mit gewisser Plausibilität auch ohne Entwicklungszusammenarbeit in absehbarer Zeit einen den Industrieländern angenäherten Entwicklungsstand erreicht haben werden.³ Bei diesen Ländern sollte die bilaterale EZ mittelfristig durch Kooperationsformen ersetzt werden, die ihrem Entwicklungsstand eher angemessen sind.

Einige Länder beherbergen sowohl ausgesprochen dynamische Räume, in denen die technisch-industrielle Dynamik und der allgemeine Lebensstandard der Lage in Schwellenländern zumindest gleichkommen, als auch weite Räume, die durch schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Ent-

1 Vgl. Messner (2003, 3–5).

2 Beispielsweise wurde in einer BMZ-Liste von 1978, also wenige Monate vor dem Sturz des Diktators Somoza, Nicaragua als Schwellenland aufgeführt, vgl. Nuscheler (1987, 50).

3 Um die nicht ökonomischen Dimensionen von Entwicklung stärker zu berücksichtigen, wurden für die ermittelten Schwellenländer vergleichende Indikatoren zur politischen Entwicklung sowie zur Umweltsituation herangezogen.

wicklungsdefizite geprägt sind. Nach der hier vertretenen Auffassung verbieten massive räumliche, soziale und ethnische Polarisierungen die Einordnung der Länder als Schwellenländer in der obigen Definition. Das Vorhandensein von dynamischen Kernräumen muss jedoch bei der Erarbeitung von Kooperationsstrategien mit diesen Ländern und bei der Entwicklung von Angebotspaketen systematisch berücksichtigt werden.

Aufgrund der hohen Bedeutung, die der Armutsbekämpfung im Rahmen einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung beispielsweise in den MDGs und dem AP 2015 zugeschrieben wird, ist es sinnvoll, ergänzend zu den Anker- und Schwellenländern diejenigen Länder zu identifizieren, die für die globale Armutsminderung und/oder die globale Umweltpolitik von besonderer Bedeutung sind. Wie wir sehen werden, handelt es sich bei wenigen Ergänzungen überwiegend um Teilmengen der Ankerländer. Als **MDG-1-Fokusländer** werden im vorliegenden Papier diejenigen Länder verstanden, denen für die Reduzierung der absoluten Armut im globalen Maßstab eine herausragende Rolle zukommt. Diejenigen Länder, die im Kontext der globalen Umweltpolitik besonders bedeutend sind, werden vereinfacht als **MDG-7-Fokusländer** bezeichnet.⁴

Grundlage der vorgenommenen Kategorisierungen ist Teil 1 der DAC-Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe in der Fassung vom 1.1.2003, ergänzt um Russland als für die Außenbeziehungen Deutschlands unbestritten wichtiges Transformationsland. Diese Liste beinhaltet auf der einen Seite zwei OECD-Länder (Türkei und Mexiko). Auf der anderen Seite werde einige in der Vergangenheit als „Schwellenländer“ bezeichneten Staaten und Territorien Südasiens, konkret Singapur, Südkorea und Taiwan/China nicht erfasst. Aufgrund des erreichten Entwicklungsstandes ist es plausibel, diese als *Neue Industrieländer* zu betrachten und aus den weiteren Überlegungen auszu-blenden.

Die Bestimmung der Anker- und Schwellenländer wird mit Indikatoren gearbeitet, die zum einen möglichst plausibel das jeweilige Erkenntnisinteresse abbilden und für die zum andern vergleichbare Daten für eine möglichst große Zahl von Ländern vorliegen.

1.1 Zur Bestimmung regionaler Ankerländer

Unter Ankerländern werden im vorliegenden Dokument diejenigen Länder bezeichnet, denen im jeweiligen regionalen Kontext eine herausragende Bedeutung zukommt. Ihnen kommen ähnliche Rollen zu, wie sie Eßer (1999) den Schwellenländern zuweist. Aufgrund der Größe ihrer Volkswirtschaften spielen sie meist eine zentrale Rolle für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Diese muss nicht immer eine positive Lokomotivfunktion, sondern kann im Gegenteil auch eine massive Störfunktion für die anderen Länder der Region bedeuten. In vielen Fällen spielen die regionalen Ankerländer eine wichtige (fördernde oder auch bremsende) Rolle in den Prozessen regionaler Integration.

Damit im Zusammenhang steht auch die politische Artikulationsfähigkeit der Entwicklungsregionen in internationalen Foren und Organisationen. Obwohl rein über die Größe der Volkswirtschaft definiert, umfasst die Gruppe der Ankerländer auch diejenigen Staaten, die für den globalen Politikdialog unverzichtbar erscheinen. So sind beispielsweise 10 der 15 nachfolgend identifizierten Ankerländer Mitglieder der *Group of Twenty* (G-20), die 1999 mit dem Ziel ins Leben gerufen wurde, Maßnahmen zur Erhöhung der Stabilität des internationalen Finanzsystems auf globaler Ebene zu diskutieren. Auch der Verlauf der Welthandelskonferenz von Cancún hat gezeigt, dass Ankerländer zunehmend als selbstbewusste Interessenvertreter von Entwicklungsregionen auftreten und dass ohne einen angemessenen Dialog mit ihnen globale Vereinbarungen künftig kaum zu erreichen sein werden.

Anhand der sich in jüngerer Zeit stark intensivierenden trilateralen Kooperation zwischen Brasilien, Indien und Südafrika lässt sich das Zusammenspiel zwischen der regionalen Ankerfunktion und der

4 Dabei ist anzumerken, dass das MDG 7 auch Zielvorgaben umfasst, die im vorliegenden Zusammenhang ausgeblendet bleiben, wie der Zugang der Bevölkerung zu sauberem Trinkwasser oder die Slumsanierung.

wachsenden Rolle im Rahmen globaler Governance sowie zwischen ökonomischer und politischer Bedeutung der Ankerländer verdeutlichen (siehe Kasten 1).

| Kasten 1: Trilaterale Kooperation zwischen Brasilien, Indien und der Republik Südafrika |
|---|
| <p>Seit dem Ende der Apartheid in der Republik Südafrika haben sich die Beziehungen zwischen diesem Land und Indien sowie die trilateralen Beziehungen zwischen beiden Staaten und Brasilien dynamisch entwickelt. Der bilaterale Handel zwischen der RSA und Indien stieg von 45 Millionen US \$ 1993 auf 870 Millionen 2002 an. Die wechselseitigen Investitionen nahmen zu, insbesondere indische Investoren engagierten sich in der RSA in Bereichen wie Pharmazie, Metallgewinnung, Brauwesen und IT. In 2003 stellte die Regierung von Indien die Summe von 200 Millionen US \$ für Kreditlinien im Rahmen der NEPAD-Initiative zu Verfügung. Seit Mitte der neunziger Jahre bestanden auch Überlegungen, die Beziehungen zwischen Brasilien und Indien zu intensivieren und dabei u.a. die von der Apartheid befreite RSA als Transitpunkt und Standort für Zwischenlager zu nutzen.</p> <p>Die trilateralen Beziehungen gewannen mit dem Machtantritt von Luiz Inacio da Silva in Brasilien Anfang 2003 an Dynamik und an inhaltlicher Tiefe. Bereits bei seinem Regierungsantritt betonte da Silva die Rolle der Kooperation zwischen Brasilien, Indien und Südafrika. In den folgenden Monaten kam es zu einer Reihe von trilateralen Treffen der Regierungschefs und der Außenminister. Auf einem Außenministertreffen Anfang Juni 2003 in Brasilia wurde das <i>India, Brazil and South Africa Dialogue Forum</i> (IBSA) ins Leben gerufen. Die Deklaration von Brasilia fordert eine integrierende, menschliche und gerechte Ausgestaltung der Globalisierung und spricht sich für einen gestärkten Multilateralismus und den Abbau von Protektionismus und handelsverzerrenden Praktiken aus.</p> <p>Im Rahmen der IBSA soll die Kooperation der drei Ankerländer vorangetrieben werden, so in den Bereichen sozio-ökonomischer Entwicklung und Technologiekooperation. Die Wirtschaftskooperation soll u.a. durch zwei in Aushandlung befindliche Handelsabkommen gestärkt werden. Präferenzen sollen dabei nicht nur den jeweiligen Ankerländern sondern der gesamten Südafrikanischen Zollunion und in Südamerika dem Mercosur eingeräumt werden. Für die politische Abstimmung in internationalen Foren wurde im Rahmen der IBSA eine trilaterale Kommission ins Leben gerufen, die gemeinsame Positionen bei Themen von gemeinsamen Interesse entwickeln soll.</p> |
| <p>Quelle: Katyal (2003); Ministry of External Affairs (2003)</p> |

Regionale Ankerländer werden, wie die Schwellenländer bei Eßer, über ein einzelnes Kriterium, den Umfang des Bruttoinlandsprodukts, bestimmt. Um der *regionalen* Ankerfunktion gerecht zu werden ist es jedoch sinnvoll, die Größe der Volkswirtschaft mit dem jeweiligen regionalen Bruttoinlandsprodukt zu gewichten. Ausgangspunkt der Berechnungen sind die jeweiligen volkswirtschaftlichen Daten aus den *World Development Indicators* der Weltbank, und die dort vorgenommene regionale Aufgliederung.

Die Aufgabe bestand nun darin, eine Berechnungsmethode zu finden, die die unterschiedlichen quantitativen Relationen zwischen dem jeweils dominierenden Land und den folgenden großen Ökonomien berücksichtigt. Zur Lösung dieser Aufgabe erschien folgendes Verfahren als sachgemäß:

- Die Bedeutung jedes einzelnen Landes innerhalb der jeweiligen Entwicklungsregion wurde erfasst, indem der Anteil der jeweiligen Volkswirtschaft am kumulierten BIP in den von der Weltbank abgegrenzten geographischen Ländergruppen berechnet wurde.
- In einem ersten Schritt wurde der BIP-Anteil des jeweils größten Landes am regionalen BIP berechnet. Es ergeben sich Werte zwischen 27 % (Saudi-Arabien in der Region „Naher Osten und Nordafrika“) und 70 % (China in der Region „Ostasien und Pazifik“).
- In einem zweiten Schritt wurde das BIP des größten Landes vom regionalen BIP subtrahiert und dann die Anteile der folgenden Länder am verbleibenden Sozialprodukt der Region berechnet.

Auf Basis dieser Berechnungen sollen alle diejenigen Länder als regionale Ankerländer bezeichnet werden, die entweder die regional größten sind oder aber **zumindest 20 %** des „Rest-BIP“ der Region repräsentieren. Auf diese Weise ergibt sich die in Tabelle 1 aufgeführte Liste von regionalen Ankerländern.

| Tabelle 1: Übersicht über die regionalen Ankerländer | | |
|---|------------------------------------|----------------------------------|
| <i>Ostasien und Pazifik</i> | <i>Lateinamerika / Karibik</i> | <i>Europa / Zentralasien</i> |
| China Indonesien Thailand | Argentinien Brasilien Mexiko | Russland Türkei |
| <i>Naher Osten / Nordafrika</i> | <i>Südasien</i> | <i>Afrika südlich der Sahara</i> |
| Ägypten Iran Saudi-Arabien | Indien Pakistan | Südafrika Nigeria |
| Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Weltbank (2002) | | |

Die Liste entspricht in weiten Teilen der Liste der elf Schwellenländer bei Eßer (1999). Im Einzelnen ergeben sich folgende Abweichungen:

- die Aufnahme von **Saudi-Arabien, Iran und Ägypten** in die Reihe der Ankerländer für die Region „Naher Osten/Nordafrika“ (alle drei bei Eßer in der engen oder erweiterten „Anschlussgruppe“);
- die Aufnahme von **Nigeria** als zweitem Ankerland in Afrika (bei Eßer nicht enthalten);
- die Aufnahme von **Pakistan** als Ankerland in der Region Südasien (bei Eßer nur in der erweiterten Anschlussgruppe);
- **Malaysia** fällt aus der Gruppe der Ankerländer in der Region Ostasien/Pazifik heraus (bei Eßer in der Liste der elf Schwellenländer enthalten).

1.2 Zur Bestimmung der Schwellenländer im engeren Sinne

„Schwellenländer“ werden im vorliegenden Dokument diejenigen Länder genannt, die einen (relativ) hohen Stand der menschlichen Entwicklung erreicht haben (statische Komponente) und gleichzeitig über die Wettbewerbsvoraussetzungen verfügen, um diesen Entwicklungsstand zu halten bzw. weiter zu erhöhen (dynamische Komponente). Entwicklung beinhaltet Faktoren, die über ökonomische und soziale Aspekte hinausgehen. Um dieser Tatsache gerecht zu werden, wird für die auf Basis der menschlichen Entwicklung sowie der Wettbewerbsfähigkeit ermittelten Schwellenländer in einem zweiten Schritt ermittelt, inwiefern sie Kriterien einer guten Regierungsführung sowie einer auf Nachhaltigkeit bedachten Entwicklung gerecht werden.

Für die Bestimmung der Schwellenländer wurden folgende Indikatoren verwendet:

- der *Human Development Index* (HDI) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP);
- der *Growth Competitiveness Index* (GCI) sowie der *Business Competitiveness Index* (BCI). Beide Indikatoren werden seit 1998 vom *World Economic Forum* berechnet, um die relative Wettbewerbsfähigkeit von Ländern auf der Makro-, Meso- und Mikroebene abzubilden. Der BCI liegt derzeit (2003) für 95 und der GCI für 102 Länder vor.

In die drei Indikatoren gehen langfristig wirkende Faktoren ein, d.h. sie sind (relativ) robust gegenüber kurzfristigen Fluktuationen. Bei aller Kritik, die im Detail an Teilen des konzeptionellen Zugangs und der Methodik möglich ist, bilden die Indikatoren das jeweilige Erkenntnisinteresse grundsätzlich sinnvoll ab:

In den *Human Development Index* gehen das Pro-Kopf-Einkommen (nach Kaufkraftparitäten), die Lebenserwartung sowie die Breitenwirksamkeit des Bildungswesens (Alphabetisierungsrate und Beschulungsquote) ein. Damit werden allgemein geteilte und positiv besetzte Werte zur Messung des Entwicklungsstandes herangezogen, ohne dass normative Aussagen darüber gemacht würden, auf wel-

chem Wege dieser erreicht wird, wie dies in früheren Schwellenländerkonzepten der Fall war (z.B. Industrialisierung, Außenöffnung).

In den **Growth Competitiveness Index** und den **Business Competitiveness Index** gehen eine Vielzahl von Einschätzungen ein, die auf speziellen Annahmen über die Entstehung von Wettbewerbsfähigkeit basieren. Dies betrifft auf der makroökonomischen Ebene (GCI) die Rahmenbedingungen für die technologische Leistungsfähigkeit von Unternehmen, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Institutionen sowie die Stabilität des makroökonomischen Umfeldes. Der BCI untersucht zum einen die strategische Kompetenz von Unternehmen, zum anderen die Qualität des institutionellen Unternehmensumfeldes. Beide Indikatoren basieren zu erheblichen Anteilen auf Perzeptionsstudien in der jeweiligen nationalen Unternehmerschaft. Dies senkt ihre Aussagekraft und führt zu einer gewissen Unschärfe. Dennoch erscheinen beide Indikatoren als plausible Annäherungen an das komplexe Phänomen „Wettbewerbsfähigkeit“, ihre grundsätzliche Aussagekraft wird teilweise durch ökonometrische Untersuchungen belegt.⁵

Als **Schwellenländer** im oben definierten Sinn werden diejenigen Länder bezeichnet, die innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer sowohl beim HDI als auch bei den Wettbewerbsfaktoren GCI und BCI weit überdurchschnittliche Werte aufweisen:

- In Bezug auf den HDI sollen alle diejenigen Länder potenziell zur Gruppe der Schwellenländer gerechnet werden können, die innerhalb der oberen 40 % der Liste von derzeit 175 Ländern liegen, also auf den Rangplätzen 1–70.
- BCI und GCI liegen derzeit für 95 bzw. 102 Länder vor, darunter für alle Länder, die mit gewisser Plausibilität als Schwellenländer eingestuft werden können. Es wird vorgeschlagen, all diejenigen Länder als potenzielle Schwellenländer anzusehen, die bei GCI und BCI im oberen Drittel der Liste unter Abzug der OECD-Länder liegen.

| Tabelle 2: Bestimmung der Schwellenländer im engeren Sinn | | | | | |
|--|---|--|---|---|--|
| Erfüllte Kriterien | | | | | |
| Hoher GCI-Index | Hoher BCI-Index | Hoher HD-Index | Schnittmenge aller Kriterien | + Ein WEF + HDI-Kriterium | + Nur WEF-Kriterien |
| Malaysia Chile Thailand Jordanien Botswana Tunesien Südafrika China Mauritius Mexiko El Salvador Trinidad und Tobago Uruguay Costa Rica Namibia Brasilien | Malaysia Südafrika Thailand Chile Tunesien Brasilien Indien Jordanien Mauritius Costa Rica China Mexiko Marokko Vietnam Kolumbien | Argentinien Uruguay Costa Rica Chile Trinidad und Tobago Mexiko Malaysia Panama Mauritius Russland Kolumbien Brasilien Venezuela | Costa Rica Chile Mexiko Malaysia Mauritius Brasilien | Costa Rica Chile Mexiko Malaysia Mauritius Brasilien Uruguay Trinidad und Tobago Kolumbien ^a | Costa Rica Chile Mexiko Malaysia Mauritius Brasilien Uruguay Trinidad und Tobago Kolumbien ^a China Jordanien Südafrika Thailand Tunesien |
| ^a Kolumbien wird aus qualitativen Gesichtspunkten aus der Liste der Schwellenländer herausgenommen (siehe Begründung im Text) Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von UNDP (2002), www.weforum.org | | | | | |

5 Vgl. Porter (2002): www.isc.hbs.edu/pdf/GCR_0203_mci.pdf.

Tabelle 2 fasst überblickartig die sich so ergebenden Ländergruppen und die Überschneidungsbereiche zusammen.⁶ Dies führt zu folgenden Ergebnissen:

- Bei einer sehr engen Auslegung (alle drei genannten Kriterien müssen gelten) ergäbe sich lediglich eine Liste von sechs Schwellenländern (Brasilien, Chile, Costa Rica, Malaysia, Mauritius und Mexiko).
- Nimmt man diejenigen Länder hinzu, die *entweder* beim GCI *oder* beim BCI weit überdurchschnittliche Werte aufweisen und gleichzeitig dem HDI-Kriterium genügen, so erweitert sich die Liste um die Länder Uruguay, Trinidad und Tobago sowie Kolumbien.
- Würde von dem HDI-Kriterium abgesehen, so kämen zu der bisher erstellten Liste die Länder China, Jordanien, Südafrika, Thailand und Tunesien hinzu. Allerdings erscheint es *nicht* als sinnvoll, Länder mit teilweise weit unterdurchschnittlichem Stand der Humanentwicklung zu den Schwellenländern in der hier verwendeten Definition zu zählen.

Im Fall von Kolumbien ist es aus qualitativen Gründen sinnvoll, von der bislang vorgenommenen und auf quantitativen Indikatoren beruhenden Vorgehensweise abzuweichen. Dieses Land befindet sich nach wie vor in einer schwierigen, von gewalttätigen Konflikten geprägten, innenpolitischen Lage. Eine durchgreifende Verbesserung ist derzeit (Februar 2004) nicht abzusehen, so dass das o.g. Kriterium zur Definition von Schwellenländern (einer mit großer Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu erwartenden Angleichung an den Entwicklungsstand der Industrieländer) nicht gegeben ist.

Bislang wurden hauptsächlich ökonomische und soziale Aspekte zur Bestimmung der Schwellenländer herangezogen. Um einem umfassenden Entwicklungsbegriff gerecht zu werden, soll in einem zweiten Schritt überprüft werden, ob die ermittelten Schwellenländer grundlegenden Ansprüchen an **gute Regierungsführung** und an einer auf **Nachhaltigkeit** bedachten Entwicklung gerecht werden:

- Als Indikator für grundlegende Fragen der Regierungsführung wurden die aktuellen Ergebnisse des „*Freedom in the World Survey*“ herangezogen. Das *Freedom House* ermittelt auf Grundlage der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte den Stand der Länder in Bezug auf politische Rechte und zivile Freiheiten.
- Als Indikator für die *performance* der Länder in Bezug auf eine nachhaltige Entwicklung wurde der *Pilot Environmental Performance Index* verwendet, der vom *World Economic Forum* in Zusammenarbeit mit dem *Yale Center for Environmental Law and Policy* (Yale University) und dem *Center for International Earth Science Information Network* (Columbia University) entwickelt wurde. Dieser Index strebt an, auf Basis tangibler Informationen über Aspekte der Luft- und Wasserreinhaltung, des Beitrags zum Klimawandel sowie des Bodenschutzes Aussagen darüber zu machen, inwieweit die Politik der Länder an dem Ziel ökologischer Nachhaltigkeit orientiert ist.

6 Um die Übersicht zu wahren sind in dieser Liste diejenigen *Low- and Middle Income Countries* nicht enthalten, die einen der ersten 70 Rangplätze im HDI belegen, für die jedoch keine Wettbewerbsindikatoren vorhanden sind. Die vollständige Liste aller Länder mit hohem HDI ist im Anhang 3 aufgeführt. Ein Vergleich zeigt, dass folgende Länder nicht erfasst wurden: Seychellen (HDI 36), St. Kitts und Nevis (27), Kuba (52), Weißrussland (53), Antigua und Barbuda (56), Mazedonien (60), Bosnien-Herzegowina (66), Dominica (68), Samoa (70). Damit wird ersichtlich, dass das gewählte Vorgehen kein Land ausschließt, das mit einiger Plausibilität als entwicklungspolitisch relevantes Schwellenland im hier definierten Sinne angesehen werden könnte.

Die Ergebnisse sind in den Tabellen 3 und 4 wiedergegeben:

| Tabelle 3: Position der identifizierten Schwellenländer im <i>Freedom House Ranking</i> 2003 | | | |
|---|------------------|-----------------|----------------|
| | Political Rights | Civil Liberties | Freedom Rating |
| Brasilien | 2 | 3 | Free |
| Chile | 2 | 1 | Free |
| Costa Rica | 1 | 2 | Free |
| Malaysia | 4 | 5 | Partly Free |
| Mauritius | 1 | 2 | Free |
| Mexiko | 2 | 2 | Free |
| Trinidad und Tobago | 3 | 3 | Partly Free |
| Uruguay | 1 | 1 | Free |

| Tabelle 4: Position der identifizierten Schwellenländer im <i>Pilot Environmental Index (EPI)</i> 2002 | | |
|---|------------------------------------|-------------------------------|
| | Gesamtindikator (Maximalwert 73,9) | Rangplatz (unter 142 Ländern) |
| Brasilien | 59,6 | 21 |
| Chile | 55,1 | 35 |
| Costa Rica | 63,2 | 9 |
| Malaysia | 49,5 | 68 |
| Mauritius | <i>keine Angaben</i> | <i>keine Angaben</i> |
| Mexiko | 45,9 | 92 |
| Trinidad und Tobago | 40,1 | 121 |
| Uruguay | 66,0 | 6 |

Es zeigt sich, dass fünf Schwellenländer (Brasilien, Chile, Costa Rica, Uruguay und wohl auch Mauritius) auch unter politischen und Umweltgesichtspunkten als fortgeschritten anzusehen sind. Für Mexiko trifft dies nur für den sich auf die Regierungsführung beziehenden Indikator hin. Problematisch ist die Situation in Bezug auf Malaysia sowie Trinidad und Tobago, die sowohl durch das *Freedom House* als auch in Bezug auf den Nachhaltigkeitsindikator nur mäßige bis eindeutige schlechte Bewertungen erfahren.

Aufgrund dieser Überlegungen wird empfohlen, die Länder **Brasilien, Chile, Costa Rica, Mauritius, Mexiko, Uruguay** sowie mit Abstrichen **Malaysia** und **Trinidad und Tobago** als Schwellenländer zu bezeichnen.⁷

Diese Länder gehören durchweg zur Gruppe der *Upper Middle Income Countries* in der Länderliste des DAC. Diese Liste enthält 32 Nennungen und ist somit wesentlich länger als die hier entwickelte Liste der Schwellenländer (siehe Anhang 2). Dies ergibt sich überwiegend dadurch, dass in der DAC-Liste eine große Zahl von Inseln, Kleinstaaten und abhängigen Territorien ohne besondere entwicklungspolitische Relevanz aufgeführt sind. Die *Upper Middle Income Countries* Panama, Argentinien, Venezuela wurden aufgrund unzureichender Wettbewerbsindikatoren und Botswana aufgrund eines schlechten HDI nicht in die hier entwickelte Schwellenländerliste aufgenommen.

Die vorgelegte Liste beinhaltet drei Länder *nicht*, die im allgemeinen Sprachgebrauch häufig als Schwellenländer bezeichnet werden, nämlich China, Indien und Südafrika. In Kernräumen dieser Län-

⁷ Die hier vorgenommene Differenzierung ist unter aktuellen entwicklungspolitischen Aspekten weitgehend hinfällig, da weder Malaysia noch Trinidad und Tobago Partnerländer der deutschen EZ sind.

der ist seit einigen Jahren eine teilweise sehr dynamische wirtschaftliche Entwicklung, verbunden mit einem raschen Strukturwandel, zu beobachten. Diese steht in Gegensatz zur Situation in einigen Schwellenländern, wie z.B. Uruguay, die es trotz günstiger Ausgangsbedingungen nach wie vor nicht geschafft haben, sich aktiv in wachstumssträchtige Segmente des Weltmarkts zu integrieren. Allerdings sind China, Indien und Südafrika durch ausgeprägte duale Strukturen in räumlicher, wirtschaftlicher, sozialer und teilweise ethnischer Hinsicht geprägt. So bleiben ausgedehnte Gebiete in der wirtschaftlichen Entwicklung und in Bezug auf den Stand der menschlichen Entwicklung deutlich zurück. Im Rahmen des hier verwendeten Konzepts ist es sinnvoll, von Schwellenländern auch die Überwindung räumlicher Disparitäten und ein entsprechend hohes Maß an innerer Kohäsion zu erwarten.

Solange dies nicht erreicht ist, sollten China, Indien und Südafrika nicht zu den Schwellenländern im hier verwendeten Sinne gerechnet werden.⁸ Die Existenz von Teilräumen mit ausgeprägter technisch-industriellen Dynamik sollte jedoch bei der konkreten Ausgestaltung der Kooperationskonzepte mit diesen Ländern berücksichtigt werden.

1.2.1 Bestimmung von Ländern, die im Rahmen des AP 2015 von besonderer Bedeutung sind

Die Notwendigkeit, für einzelne Ländergruppen spezifische Kooperationskonzepte zu entwickeln, wurde bislang mit der regionalen Bedeutung sowie dem relativ fortgeschrittenen Entwicklungsstand von 15 Anker- sowie 8 Schwellenländern begründet. Angesichts der verbindlich festgeschriebenen politischen Zielvorgaben (AP 2015) kann eine solche Begründung auch angebotsseitig erfolgen, indem von den mit der Kooperation beabsichtigten Wirkungen ausgegangen wird und diejenigen Länder bestimmt werden, denen für die jeweilige Zielerfüllung eine besondere Rolle zukommt.

Nachstehend werden diejenigen Länder bestimmt, die a) unter dem Gesichtspunkt der Armutsreduzierung und b) für den globalen Umwelterhalt von besonderer Bedeutung sind. Dabei wird deutlich, dass es sich in beiden Fällen überwiegend um Teilmengen der bereits definierten Ankerländer und nicht um zusätzliche Länderkategorien handelt.

1.2.2 MDG-1-Fokusländer: Länder mit besonders hoher Armutsinzidenz

Im AP 2015 wird ein signifikanter Beitrag Deutschlands zur Halbierung der absoluten Armut bis zum Jahre 2015 als politisches Ziel hoher Priorität festgeschrieben. Hierfür wird u.a. ein höheres Maß an Kohärenz zwischen den außengerichteten Politikfeldern als notwendig angesehen. Angesichts des anspruchsvollen Ziels und des knappen Zeithorizonts ist es nahe liegend, mit armutsreduzierenden Interventionen dort anzusetzen, wo ein großer Teil der absolut armen Menschen lebt.⁹ Die Länder mit besonders hoher Armutsinzidenz werden als „MDG-1-Fokusländer“ bezeichnet.

Auf Basis der Daten des *Human Development Reports* lässt sich errechnen, dass in nur zwei Ländern (Indien: 360 Millionen und China: 207 Millionen) ca. 55,2 % der Menschen leben, die weltweit mit

8 Auch Brasilien ist durch ein hohes Maß an Polarisierung gekennzeichnet, jedoch liegt dieses Land beim gesamtgesellschaftlichen HDI im internationalen Vergleich noch auf einem verhältnismäßig guten Rangplatz (65 von 175), während dies für China (104), Südafrika (111) und Indien (127) nicht gilt.

9 Dies kann selbstverständlich nicht bedeuten, dass es angezeigt wäre, die armutsmindernden Aktivitäten aller Geber in einer kleinen Gruppe von Ländern mit der höchsten Armutsinzidenz zu konzentrieren. Im Rahmen der Geberkoordinierung kann es hier zu deutlich abweichenden Schwerpunktsetzungen kommen. Zudem besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der absoluten Zahl der Armen und der mit begrenzten Mitteln zu erzielenden Signifikanz in den großen Ländern.

weniger als 1 US \$ am Tag existieren müssen.¹⁰ Nimmt man die vier hierauf folgenden Länder (Nigeria, Äthiopien, Bangladesh und Uganda) hinzu, so erreicht man bereits über drei Viertel (75,6 %) der absolut Armen. Die zehn Länder mit der höchsten absoluten Armutsinzidenz umfassen zusammen über 82 % aller absolut Armen weltweit.

| Tabelle 5: Bestimmung der MDG-1-Fokusländer | | | |
|---|-----------------------------|---|---------------------------|
| <i>Land</i> | <i>Anzahl absolut Armer</i> | <i>Anteil an den absolut Armen der Welt</i> | |
| | | <i>relativer Anteil</i> | <i>kumulierter Anteil</i> |
| Indien | 358 589 800 | 35,0 % | 35,0 % |
| China | 206 917 200 | 20,2 % | 55,2 % |
| Nigeria | 82 695 600 | 8,1 % | 63,3 % |
| Äthiopien | 55 118 700 | 5,4 % | 68,7 % |
| Bangladesh | 50 724 000 | 5,0 % | 73,6 % |
| Uganda | 19 892 400 | 1,9 % | 75,6 % |
| Pakistan | 19 604 200 | 1,9 % | 77,5 % |
| Brasilien | 17 226 000 | 1,7 % | 79,2 % |
| Indonesien | 15 436 800 | 1,5 % | 80,7 % |
| Vietnam | 14 018 400 | 1,4 % | 82,1 % |
| Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von UNDP (2002) | | | |

In Bezug auf die Zahl der absolut Armen lassen sich zwei Gruppen von Ländern mit besonders hoher Armutsinzidenz bestimmen:

- Indien und China mit zusammen über der Hälfte der absolut Armen,
- Nigeria, Äthiopien und Bangladesh mit jeweils über 50 Millionen absolut Armen und einem Weltarmenanteil von jeweils mindestens 5 %.

Es wird vorgeschlagen, die fünf genannten Länder als MDG-1-Fokusländer zu bezeichnen, da bei den nachfolgenden Ländern die absolute Zahl der Armen doch deutlich geringer ist. Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten ist der Fall Brasilien bemerkenswert. Dieses Land ist zwar als Schwellenland einzustufen, gehört jedoch gleichzeitig zu denjenigen Entwicklungsländern, in denen die größte Zahl absolut armer Menschen lebt. Hier wirken sich die starken regionalen Disparitäten zwischen dynamischen Wachstumsräumen und Regionen hoher Armutsinzidenz stark aus. Sie sind jedoch nicht so ausgeprägt, dass Brasilien bei dem verwendeten Verfahren und den gewählten Schwellenwerten nicht in die Gruppe der Schwellenländer gezählt werden könnte.¹¹

1.2.3 MDG-7-Fokusländer: Länder mit besonderer Umweltrelevanz

Im Folgenden werden diejenigen Länder bestimmt, denen aus umweltpolitischer Sicht im globalen Maß eine besondere Bedeutung zukommt. Die umweltpolitische Relevanz wurde dabei in Anlehnung an die Indikatoren des MDG 7 unter dem Ziel „*Reverse Loss of Environmental Resources*“ auf Grundlage der Signifikanz für die globale Entwaldungsproblematik und für die Mengen an global emittiertem Treibhausgas CO₂ bestimmt.

10 Diese Berechnungen gehen von einer Gesamtzahl von knapp über 1 Milliarde absolut Armen aus. Diese Zahl ergibt sich als Summe aller exakt quantifizierten Armen; nicht berücksichtigt wurden Länder, bei denen laut *Human Development Report* der Anteil der Armen z.B. „< 2 %“ liegt oder gar nicht ausgewiesen wurde.

11 Siehe hierzu auch die Fußnote 8.

Ausgegangen wurde von der in 1.1 bestimmten Gruppe der Ankerländer. Diesem Vorgehen liegt die Hypothese zugrunde, dass für den Erhalt *globaler* öffentlicher Güter denjenigen Ländern eine herausragende Bedeutung zukommt, die aufgrund ihrer Größe einen besonders hohen Ressourcenverbrauch und entsprechend hohe Umweltbelastungen aufweisen. Die sich auf diese Weise ergebende Liste von MDG-7-Ländern wurde anschließend um einzelne Länder ergänzt, die nicht zu den Ankerländern gehören, denen jedoch aus klar definierten Gründen eine herausragende Rolle für den globalen Umwelt- und Ressourcenschutz zukommt.

Für die o.g. Ankerländer wurden folgende Daten herangezogen, um ihre Relevanz für die globalen **CO₂-Emissionen** einzuordnen:

- die absoluten CO₂-Emissionen in Tonnen (für das Jahr 1999 vorliegend);
- die Veränderung der absoluten Emissionen seit 1990 in Prozent sowie des CO₂-Ausstoßes pro Kopf der Bevölkerung;
- die CO₂-Intensität (gemessen in emittierter Menge je Mio. US \$ BIP nach Kaufkraftparitäten).

Auf Grundlage der so gewonnenen Daten wurden diejenigen Länder ermittelt,

- deren absolute CO₂-Emissionen über dem Mittelwert der Industrieländer liegen;
- deren Emissionen prozentual stärker ansteigen als im Durchschnitt der Entwicklungsländer;
- deren CO₂-Intensität deutlich über bzw. nahe am Mittelwert von EL und IL liegt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Nigeria das einzige Ankerland ist, das in keiner der genannten Kategorien relevante Werte aufweist. Alle anderen Länder liegen in mindestens einer Kategorie über dem Mittelwert. Als relevante Länder wurden jene ausgewählt, die entweder in zwei oder in drei Kategorien über dem Mittelwert lagen oder aus anderen Gründen auch bei nur Vorliegen eines der genannten Sachverhalte für besonders relevant anzusehen sind. Bei diesen besonderen Gründen handelte es sich um die besonders hohe CO₂-Intensität im Falle von Ägypten, um die absolute Höhe der Gesamtemissionen in Brasilien und um die außergewöhnlich starke Zunahme der Emissionen im Fall von Indonesien. Saudi-Arabien wurde dagegen nicht in die Liste aufgenommen, da das Emissionsvolumen dieses Landes insgesamt gering ist.

Für die Ankerländer wurden in einem zweiten Schritt die für die **Entwaldungsproblematik** relevanten Daten ermittelt, nämlich die vorhandene Waldfläche sowie die durchschnittliche jährliche Entwaldungsrate zwischen 1990 und 2000. Eine Reihe von walddreichen Ländern fehlten in der Liste der Ankerländer und wurden hinzugefügt.¹² Dabei handelt es sich um die Länder DR Kongo, Angola, Sudan, Bolivien und Peru. Bestimmt wurden diejenigen Länder, die

- mehr als 50 Mio. Hektar Waldfläche aufweisen oder
- deren jährliche Entwaldungsrate im untersuchten Jahrzehnt über oder sehr nah am Durchschnitt der Entwicklungsländer lag.

Drei Ankerländer weisen in beiden Kategorien überdurchschnittliche Werte auf (Brasilien, Indonesien und Mexiko). Die DR Kongo und Peru wurden hinzugefügt, weil sie jeweils große Waldflächen und hohe Entwaldungsraten haben.

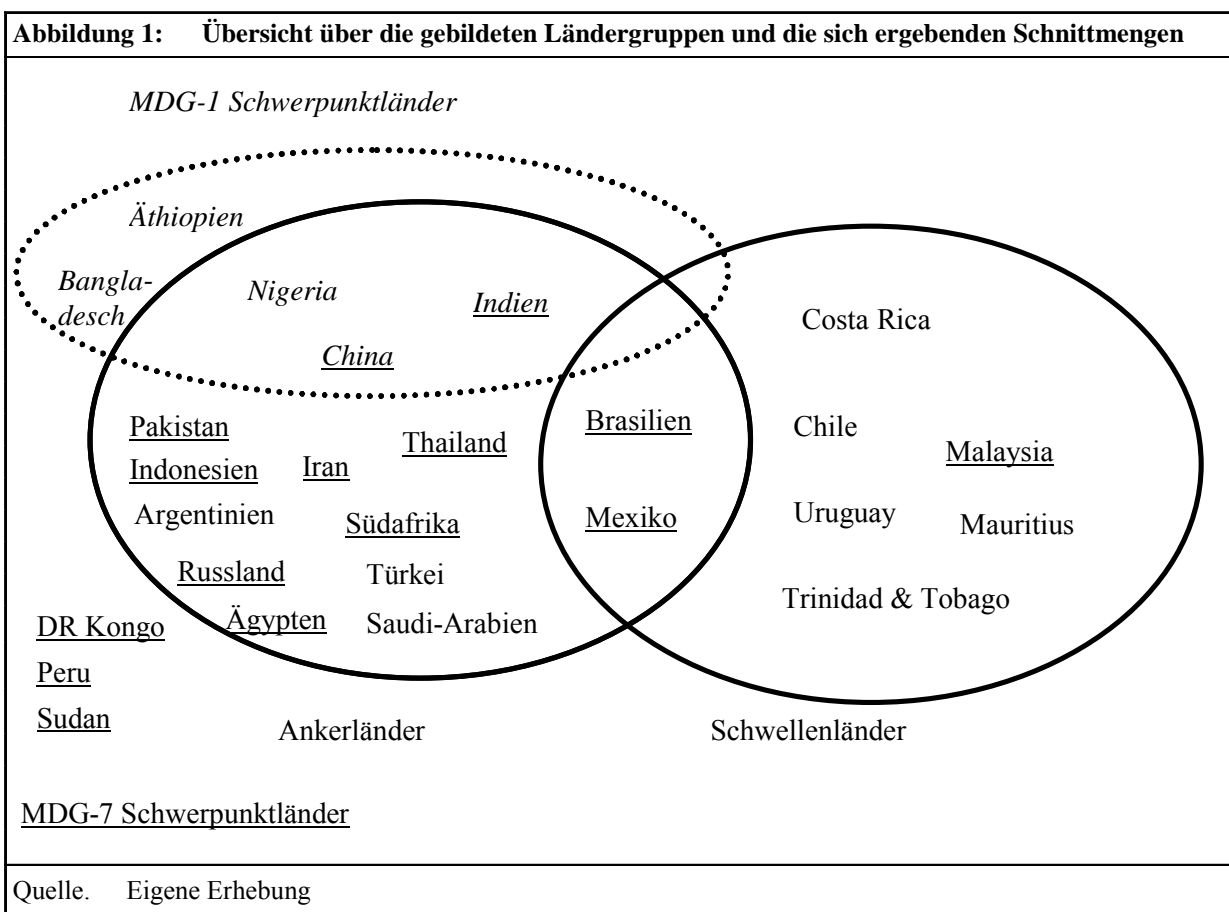
Betrachten wir Emissions- und Entwaldungsproblematik zusammen, so zeigt sich, dass von den Ankerländern zehn auch unter globalen Umweltgesichtspunkten von besonderer Bedeutung sind. Dabei handelt es sich um **Ägypten, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Iran, Mexiko, Russland, Südafrika und Thailand**. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die besondere Bedeutung von Brasilien und Indonesien, die sowohl in Bezug auf die CO₂-Emissionen als auch auf die Entwaldungsproblematik in hohem Maße relevant sind. Die **DR Kongo, Sudan und Peru** sind zwar keine Anker-

¹² Als im globalen Vergleich walddreiche Länder werden hier alle Länder bezeichnet, die eine Waldfläche von mindestens 50 Mio. Hektar aufweisen.

länder, sollten jedoch ebenfalls zu den „MDG-7-Fokusländern“ gezählt werden, da in diesen Ländern eine auch im globalen Maßstab problematische Entwaldung zu verzeichnen ist.

1.3 Zwischenfazit

In den Abschnitten 1.1 und 1.2 wurden zunächst, der Leitfragestellung des vorliegenden Papiers folgend, die Anker- und Schwellenländer konzeptionell und methodisch bestimmt. Unter den übergreifenden entwicklungspolitischen Zielen der Armutsminderung und des Umwelt- und Ressourcenschutzes erschien es zusätzlich sinnvoll, die im Rahmen der globalen Strukturpolitik unter den genannten Gesichtspunkten besonders relevanten Länder zu identifizieren. Diese Ländergruppen sind überwiegend Teilmengen der identifizierten Ankerländer. Dies muss in der Kooperation mit den Ankerländern berücksichtigt werden (vgl. 2.1). Die Abbildung 1 gibt eine Übersicht über die identifizierten Ländergruppen und die sich zwischen ihnen ergebenden Schnittmengen.



2 Überlegungen zur Zusammenarbeit Deutschlands mit Anker- und Schwellenländern

Aus vier Gründen erscheint es zunehmend wichtig, für Anker- und Schwellenländer spezifische Kooperationskonzepte zu entwickeln, die sich von der Entwicklungszusammenarbeit mit kleineren und ärmeren Entwicklungsländern in wichtigen Punkten unterscheiden:

- Deutschland verfolgt im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik zunehmend anspruchsvollere Gestaltungsziele (globale Strukturpolitik).

- Gleichzeitig verändern sich die Rahmenbedingungen für die Akteure der EZ (Verringerung der Zahl der Kooperationsländer, Schwerpunktbildung).
- Deutschland hat sich wesentliche Ziele des UN-Millenniumsgipfels in einem ressortübergreifenden Beschluss (Aktionsprogramm 2015) zu Eigen gemacht.
- Im Zuge der Globalisierung verändern sich die Akteurskonstellationen, viele früher binnenorientierte öffentliche und private Akteure agieren verstärkt in einem internationalen Kontext.

In Bezug auf die Ankerländer müssen Kooperationsformen gefunden werden, die auf deren zunehmendes Selbstbewusstsein, auf die gesteigerte wirtschaftliche und politische Rolle im regionalen und internationalen Kontext sowie auf ihre Bedeutung zur Lösung globaler Fragen eine Antwort geben. Dagegen ist in der Zusammenarbeit mit Schwellenländern die Verwendung öffentlicher EZ-Mittel problematisch, solange keine auf den Erhalt globaler öffentlicher Güter oder auf ärmere Länder der Region abzielende Wirkungen angestrebt werden.

2.1 Zur Gruppe der Ankerländer

2.1.1 Allgemeine Vorüberlegungen

Da das einzige Kriterium zur hier vorgenommenen Bestimmung der Ankerländer die relative Größe der jeweiligen Volkswirtschaft ist, handelt es sich um eine unter *qualitativen* Gesichtspunkten (wirtschaftliche Dynamik, politische Stabilität, Governance etc.) verhältnismäßig heterogene Ländergruppe. Die Größe der Volkswirtschaft wird zwar teilweise durch die ökonomische Dynamik bestimmt, teilweise jedoch auch durch historische Zufälligkeiten der Staatenbildung und Grenzziehungen sowie durch umfangreiche Rohstoffvorkommen, z.B. in Nigeria und Saudi-Arabien. Die wichtigste Gemeinsamkeit zwischen den Ankerländern ist also ihre ökonomische Bedeutung und damit das Gewicht in der jeweiligen Entwicklungsregion. Darüber hinaus haben die 15 Länder, bei mehr oder minder signifikanten Ausnahmen, weitere Gemeinsamkeiten:

- Sie sind aufgrund ihrer großen Bevölkerungszahl von besonderer Bedeutung für eine Strategie der globalen Armutsminderung (MDG-1-Fokusländer). Einigen kommt zudem eine zentrale Rolle im Rahmen der globalen Umweltpolitik zu (MDG-7-Schwerpunktländer).
- In vielen Fällen sind sie auch für die politische Entwicklung der Region von großer Bedeutung. Sie vertreten Interessen der Region in internationalen Foren, ihnen kommt eine zentrale Rolle in regionalen Integrationsprozessen (z.B. Brasilien im Mercosur) und subkontinentalen Initiativen (Nigeria und Südafrika in Bezug auf NEPAD) zu; häufig haben sie gegenüber den Nachbarstaaten Leitbild- und Vorreiterfunktion (Mexiko).
- Wie das Beispiel des *India, Brazil and South Africa Dialogue Forum* (IBSA, siehe Kasten 1) zeigt, beginnen Ankerländer, ihre Handlungen im globalen Raum zu koordinieren und die bi- und trilateralen Beziehungen zu intensivieren. Ankerländer sind also wichtige Partner im internationalen Politikdialog und für die zukünftige Zusammenarbeit in globalen Institutionen wie der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds, der WTO etc.
- Mit Ausnahme der Rohstoffökonomien Nigeria und Saudi-Arabien sind die Ankerländer im Vergleich mit kleineren Volkswirtschaften differenzierter und verfügen häufig neben ausgedehnten Armutsräumen auch über industrielle Wachstumskerne und teilweise über auch im internationalen Maßstab bedeutende Innovationspole. Dies trifft auf die fortgeschrittenen Ankerländer (z.B. Curitiba/Brasilien, Monterrey/Mexiko) zu, jedoch auch für Ankerländer, die *nicht* gleichzeitig Schwellenländer im hier verwendeten Sinn sind (z.B. Bandung/Indonesien, Bangalore/Indien).

Für jede der folgenden Teilgruppen von Ankerländern werden sich bei der Entwicklung angemessener Kooperationsstrategien abweichende politische Schwerpunktsetzungen und teilweise unterschiedliche Partnerkonstellationen ergeben:

- die bereits erwähnte Gruppe der *fortgeschrittenen Ankerländer* Mexiko und Brasilien;
- zwei Ankerländer, denen eine herausragende Rolle sowohl für die *Armutsminderung* als auch für die globale *Umweltpolitik* zukommt: China und Indien;
- Nigeria als weiteres *MDG-I-Fokusland*, mit besonderer Bedeutung für globale Armutsminde-
rung;
- die *MDG-7-Fokusländer*, die zentrale Partner für den globalen Ressourcen- und Klimaschutz sind
(u.a. Ägypten, Iran und Südafrika).
- Einige Ankerländer spielen darüber hinaus und quer zu den bisherigen Kategorien im Rahmen
außen-, sicherheits- und friedenspolitischer Überlegungen eine herausgehobene Rolle (Pakistan,
Ägypten, Iran, Türkei, Russland).

In vielen Fällen wird es in der Zusammenarbeit mit Ankerländern nicht in erster Linie oder nicht ausschließlich darum gehen, einen Beitrag zur Überwindung ihrer internen Entwicklungsprobleme zu leisten. Vielmehr sollen Wirkungen in der jeweiligen Region und darüber hinaus zur Lösung globaler Probleme erzielt werden. Die Herausforderung besteht darin, diese anspruchsvolle Gestaltungsaufgabe unter begrenztem Mitteleinsatz und gegenüber selbstbewussten und oftmals fordernden Partnern zu lösen.

2.1.2 Zur zukünftigen Zusammenarbeit mit Ankerländern

Die geschilderte Gestaltungsaufgabe kann nur gelöst werden, wenn die deutsche Seite Kooperationsangebote machen kann, die den Ankerländern attraktiv erscheinen und über klare Alleinstellungsmerkmale verfügen, die sich an den spezifischen Angebotsstärken Deutschlands ausrichten. Im Kern bedeutet dies eine klare Konzentration auf Schwerpunkte, die für das Partnerland relevant sind und zur Lösung der spezifischen Problemlagen (regionale Wirtschaft, Umwelt, Armut) geeignet erscheinen.

Deutschland hat bis heute eine starke Position als bilateraler Geber in der Zusammenarbeit mit Ankerländern (siehe Anhang 1). Dies impliziert ein hohes Maß an kumuliertem Sachverstand und gewachsenen Beziehungen zu fachlichen und institutionellen Know-how-Trägern und *change agents* vor Ort.

Aufgrund steigender privater Kapitalzuflüsse und zunehmender außenwirtschaftlicher Beziehungen verliert die finanzielle Dimension der EZ bei vielen Ankerländern zwar an Bedeutung. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich im Gegensatz zu privaten Kapitalflüssen um Mittel handelt, die im Dialog mit dem Partnerland *zielgerichtet alloziiert* werden können. Damit können sie Katalysatorwirkungen zur Induzierung oder Beschleunigung von zielgerichteten Maßnahmen sowie von institutionellen und politischen Reformen entfalten. Die relativ gute Position Deutschlands im „Konzert der Geber“ und die so belegte Kooperationsbereitschaft kann auch als wichtiger Aktivposten in den zukünftigen Politikdialog mit den Ankerländern eingehen.

Bei der Ausgestaltung eines fachlich ausgerichteten Kooperationsangebots Deutschlands ist zu berücksichtigen, dass auch außerhalb der EZ ein gesteigertes Interesse an einer Zusammenarbeit mit Ankerländern besteht. In den letzten Jahren haben auch traditionell binnenorientierte Akteure der deutschen Wirtschaft die Herausforderungen der Globalisierung erkannt und damit begonnen, sich international zu orientieren. Sofern diese Internationalisierung über die Industrieländer hinausgeht, ist ein selektives Vorgehen und eine eindeutige Ausrichtung an den dynamischen Ankerländern zu beobachten, in die auch ein großer Teil der ausländischen Direktinvestitionen deutscher Unternehmen geht.

Ein Beispiel hierfür ist das von einem Verbund aus der Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungseinrichtungen (AiF), Fraunhofer-Gesellschaft sowie DIHK gebildete „Netzwerk Technologiekooperation“. Zur Förderung der internationalen Technologiekooperation und der Innovationskraft deutscher mittelständischer Unternehmen werden Kontaktbüros in insgesamt 18 Ländern unterhalten, neben Osteuropa in China, Indien, Mexiko, Indonesien, Russland sowie Singapur. Die Steinbeis-Stiftung

orientiert ihre Aktivitäten im internationalen Technologietransfer neben Japan und den USA ausschließlich auf China und zukünftig Brasilien.

In der Kooperation mit Ankerländern besteht daher eine gute Möglichkeit, EZ-Maßnahmen mit Kooperationsangeboten anderer Akteure zu verknüpfen, die sich aus einem mittelfristigen Eigeninteresse und teilweise von anderen Ministerien (BMBF, BMWA) unterstützt international ausrichten. Aktivitäten deutscher Unternehmen sollten über PPP-Maßnahmen in die Zusammenarbeit aufgenommen werden. Aufgrund unterschiedlicher Interessen im Detail und unterschiedlicher Ziele wird es nicht gelingen, die Aktivitäten aller international engagierten Akteure in einen gemeinsamen inhaltlichen Korridor zu stellen. Wo dies jedoch der Fall ist sind Synergiepotenziale unverkennbar, beispielsweise zwischen der technologischen Fachkompetenz von Organisationen wie der Fraunhofergesellschaft und EZ-Kompetenzen im Bereich des Aufbaus von Institutionen und der Organisationsentwicklung.

Die geschilderte Verknüpfung von EZ mit Maßnahmen der WTZ und der Kooperation im Privatsektor ist insbesondere für die fortgeschrittenen Ankerländer Brasilien und Mexiko von hoher Relevanz; darüber hinaus jedoch auch für Ankerländer, die nicht auch Schwellenländer sind, jedoch über dynamische Kerne industriell-technologischer Entwicklung verfügen, insbesondere China, Indien und Indonesien.

Zwei der drei MDG-1-Länder, die gleichzeitig Ankerländer sind, sind Kooperationsländer der deutschen EZ (China und Indien). Angesichts der Größe dieser Länder kann kaum davon ausgegangen werden, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unmittelbar auf das Tempo der Armutsminderung einwirken kann. Dieses hängt vor allem von den in den Ländern erzielten Wachstumsraten und den so geschaffenen Einkommensmöglichkeiten im industriellen und Dienstleistungssektor ab. Deutschland kann hier Kooperation anbieten, um das wirtschaftliche Wachstum zu flankieren und dessen Breitenwirksamkeit erhöhen. So gewinnen in der Leichtindustrie, die ein wichtiger Träger des Wachstums in beiden Ländern ist, Aspekte sozial verantwortlicher Unternehmensführung (*Corporate Social Responsibility*) an Bedeutung. EZ könnte beispielsweise an den vielfältigen ungelösten Aspekten der Verifizierung und des Monitorings von entsprechenden Maßnahmen ansetzen.¹³ In wirtschaftlich sehr starken Partnerländern ist die Armutsreduzierung vorrangig Aufgabe der jeweiligen Regierungen, sie kann und sollte nicht durch begrenzte EZ-Maßnahmen substituiert werden.

Diejenigen MDG-7-Fokusländer, die gleichzeitig Ankerländer sind, verfügen über ein international anschlussfähiges wissenschaftlich-technologisches System. Hier bietet es sich an, spezielle Kooperationsangebote in Bereichen wie Umwelttechnik und erneuerbare Energien zu machen, um einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. In diesem Feld besteht in Deutschland eine klare Angebotsstärke im internationalen Kontext und ein hohes Interesse an einer Internationalisierung, beispielsweise im Bereich der mittelständischen Wirtschaft. Wichtig sind auch Unterstützungsangebote im Bereich der institutionellen Reformen, mit denen die ökonomischen Anreize für umweltfreundliche Innovationen geschaffen werden können. In fast allen MDG-7-Fokusländern spielt auch der Natur- und Ressourcenschutz eine wichtige Rolle und sollte entsprechend im Spektrum der Kooperationsangebote berücksichtigt werden, um zum Schutz der Artenvielfalt und des Bodens beizutragen. Das starke deutsche Profil im Tropenwaldschutz kann im Rahmen der *Congo Basin Initiative* ausgebaut werden und sollte dabei auf die Erfahrungen des Multigeber-Programms zum Schutz der brasilianischen Tropenwälder (PPG7) zurückgreifen. Der Aufstieg der DR Kongo und des Sudans zu Partnerländern würde es ermöglichen, durch Maßnahmen zur Konfliktbewältigung auch einen Beitrag zum Naturschutz und Ressourcenmanagement zu leisten.

Bislang nicht hinreichend diskutiert wurde die Frage, wie die Zusammenarbeit mit Ankerländern ausgestaltet werden sollte, denen aus außen-, sicherheits- und friedenspolitischen Überlegungen eine besondere Bedeutung zukommt. Einerseits werden sie häufig von Regierungen geführt, die von den an-

13 Ein solcher Ansatz wäre auch für Bangladesh relevant, für dieses Land wie für Äthiopien müssen jedoch aufgrund ihrer geringeren wirtschaftlichen Potenz umfassende Maßnahmen aufgrund der Analyse der Einzelfälle und der vorhandenen Programme zur Armutsreduzierung aufgelegt werden.

erkannten Vorstellungen guter Regierungsführung weit entfernt sind. Andererseits ist ihre Einbindung in die internationale Zusammenarbeit, beispielsweise aus Gründen der Nichtverbreitung von Atomwaffen, unverzichtbar. Hier besteht weiterer Forschungs- und Beratungsbedarf.

Insbesondere in der Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Ankerländern scheint eine kritische Überprüfung der im EZ-System vorgehaltenen, aktualisierten und neu rekrutierten Kompetenzen erforderlich. Um gegenüber Partnern, deren Gestaltungseliten häufig international ausgebildet und mit den internationalen Praktiken vertraut sind, bestehen zu können, muss ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz mobilisiert werden können. Neben den sicherlich unverzichtbaren Generalisten mit ihrem fachlichen Kern im Management von Entwicklungsvorhaben und in Fragen der Organisationsentwicklung etc. sollten im EZ-System in hinreichender Zahl fachlich ausgerichtete Experten vorhanden sein, die beispielsweise in der Lage sind, spezifisches Know-how aus dem deutschen Wissenschafts- und Technologiesystem abzurufen.

Zu einem attraktiven Kooperationsangebot Deutschlands können letztlich auch angepasste Finanzierungsinstrumente gehören. Angesichts der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der meisten Ankerländer scheint finanzielle Zusammenarbeit mit einem hohen Zuschussanteil in der Regel nicht mehr gerechtfertigt. Allerdings stehen neuartige Finanzierungsinstrumente (Verbund- und Mischfinanzierung) zur Verfügung, bei denen öffentliche Mittel nur begrenzt eingesetzt werden. Sie sollten dann zum Zuge kommen, wenn dadurch die Attraktivität des deutschen Angebots gesteigert werden kann und somit die angestrebten Wirkungen im Ankerland, in der Region sowie in Bezug auf globale öffentliche Güter mit höherer Signifikanz verfolgt werden können.

2.2 Zur Gruppe der Schwellenländer

2.2.1 Allgemeine Vorüberlegungen

Die im vorliegenden Papier verwendete Methodik zur Bestimmung der Schwellenländer führt, bei gewissen Unschärfen im Detail, zu einem relativ homogenen Cluster. Es handelt sich in der Regel um eher reformorientierte Gesellschaften mit einem relativ starken, effektiven und von klientelistischen Partialinteressen zunehmend unabhängigen Nationalstaat. Die makroökonomischen Rahmenbedingungen sind relativ günstig und der Privatsektor überdurchschnittlich leistungsfähig. Diese Eigenheiten sind konstitutive Elemente des hier verwendeten Schwellenlandbegriffs. Es handelt sich also insgesamt um Partnerländer, die einen hohen Entwicklungsstand bei voraussichtlich nachhaltiger Dynamik erreicht haben.

Die weitere bilaterale EZ mit diesen Ländern ist kaum noch mit dem Ziel zu begründen, einen signifikanten Beitrag zur Überwindung von Entwicklungsproblemen der Empfängerländer zu leisten. Angesichts des erreichten Standes und der endogenen Dynamik können mit begrenzten EZ-Mitteln kaum noch signifikante Entwicklungsimpulse in diese Länder hineingegeben werden. Neue Formen der Zusammenarbeit sollten die Entwicklungszusammenarbeit mittelfristig ersetzen, beispielsweise die Zusammenarbeit im Hochschulbereich oder die gemeinsame Forschung an globalen Fragen wie dem Umwelt- und Ressourcenschutz. Eine Graduierung dieser Länder aus der EZ scheint mittelfristig geboten und dürfte auch dem stark gewachsenen Selbstbewusstsein in diesen Ländern entsprechen.

Gleichzeitig ist empfehlenswert, das in den Schwellenländern akkumulierte Know-how, ihre Problemlösungskompetenz sowie die in bisherigen Kooperationsländern der EZ aufgebauten Beziehungen zu Personen und Institutionen systematisch zur Beschleunigung von Lernprozessen in weniger entwickelten Nachbarstaaten und in anderen Ländern der Region mobilisiert werden. Betrachten wir nachstehend lediglich diejenigen Schwellenländer, die aktuell Kooperationsländer des BMZ sind (siehe Anhang 1), so ist eine Unterscheidung in zwei Teilgruppen sinnvoll.

Zwei der hier identifizierten Schwellenländer (**Mexiko und Brasilien**) sind gleichzeitig regionale Ankerländer in Lateinamerika. Für die Dynamik der Volkswirtschaften in den Nachbarländern, für

zukünftige regionale Integrationsprozesse und für die Einbindung der Region in die Weltwirtschaft spielen sie eine wichtige Rolle. Gleichzeitig kommt ihnen eine hohe Relevanz im Rahmen der globalen Umweltpolitik zu. Die Zusammenarbeit mit diesen Ländern ist im Rahmen der globalen Strukturpolitik künftig von großer Bedeutung.

Die Kooperation sollte in Zukunft mit einer vornehmlich regionalen (länderübergreifenden) Perspektive und unter Fokussierung auf die MDG 1 und MDG 7 fortgesetzt werden. Gelingt es, durch eine Bündelung von Kooperationsangeboten (EZ, WTZ, PPP) signifikante Beiträge zu einem breitenwirksamen und gleichzeitig ökologisch nachhaltigen Wachstum zu leisten, so können die genannten Länder zu Schlüsselpartnern im Rahmen des AP 2015 auf dem lateinamerikanischen Kontinent werden. Auch für den globalen Politikdialog spielen sie eine herausragende Rolle.

Chile und Costa Rica sind Schwellenländer, die *nicht* gleichzeitig Ankerländer im oben definierten Sinn sind und auch im Rahmen der MDGs unter quantitativen Gesichtspunkten keine herausragende Rolle spielen. Aus qualitativen Überlegungen stellen Costa Rica und Chile interessante Partner für Vorhaben dar, deren angestrebte Wirkungen auf EZ-Empfängerländer in Lateinamerika und ggf. darüber hinaus abzielen. In Bezug auf zentrale entwicklungspolitische Herausforderungen haben Chile und Costa Rica Kompetenzen aufgebaut, die für die Kooperation mit anderen Ländern mobilisiert werden sollten:

- Chile war Vorreiter wirtschaftlicher Strukturreformen und der Außenöffnung in Lateinamerika, Costa Rica war ab den 80er Jahren mit einer Strategie aktiver Exportförderung und gezielter Akquisition internationaler Direktinvestitionen erfolgreich. Beide Länder gelten heute als lateinamerikanische *showcases* für eine entwicklungskonforme Weltmarktintegration.
- Costa Rica spielt auch im Bereich Umweltpolitik und Ressourcenschutz seit geraumer Zeit eine regionale Vorreiterrolle, die zur Beschleunigung von Lernprozessen in anderen Ländern genutzt werden kann und sollte.

In Bezug auf das Ziel, traditionelle EZ durch neue Formen von Entwicklungspartnerschaften abzulösen, sind die Aussichten bei den Schwellenländern deutlich größer als bei den weniger fortgeschrittenen Entwicklungsländern. Es handelt sich um komplexere Gesellschaften mit ausdifferenzierteren Institutionen im öffentlichen und privaten Sektor. Sie verfügen meist über eine aktive und plurale Zivilgesellschaft, die in der Lage und bereit ist, auch Themen aufzugreifen, die über die kurzfristige Interessensicherung hinausgehen und sich beispielsweise auf den Erhalt globaler öffentlicher Güter beziehen. Viele Schwellenländer verfügen über Universitäten, die für Hochschulen in Industrieländern als Partner für Austauschprogramme und Forschungskooperationen interessant sind.

In Bezug auf Partner aus der Privatwirtschaft und marktnahe Forschungseinrichtungen (z.B. Fraunhofer-Gesellschaft) muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass hier nur in den wirtschaftlich potenten Schwellenländern (Brasilien, Mexiko, Malaysia) ein ausgeprägtes Kooperationsinteresse besteht und somit signifikante Eigenbeiträge und -anstrengungen erwartet werden können.¹⁴ Ansonsten sind deutsche Akteure mit vorwiegend wirtschaftlichen Interessen stärker an Partnern in industriellen Wachstumsräumen der dynamischen Ankerländer (China, Indien, Indonesien) interessiert.

2.2.2 Zur zukünftigen Kooperation mit kleineren Schwellenländern

Chile und Costa Rica, zwei der in 1.2 identifizierten Schwellenländer ohne regionale Ankerfunktion und ohne herausragende Rolle zum Erhalt globaler öffentlicher Güter, sind bis heute Kooperationsländer des BMZ. Aufgrund langer Kooperationsbeziehungen bestehen teilweise enge Beziehungen zu öffentlichen, privatwirtschaftlichen, akademischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Diese Kon-

¹⁴ Beispielsweise stellte der DIHK sein Programm des *Technology Area Managers* in Argentinien nach wenigen Jahren und noch vor der Wirtschaftskrise ein, weil es nicht gelungen war, signifikante Technologiekooperationen zwischen deutschen und argentinischen Unternehmen zu induzieren. Dasselbe Programm läuft in Mexiko bis heute erfolgreich.

taktnetze stellen ein wichtiges soziales Kapital Deutschlands in den entsprechenden Regionen dar und sollten nicht verloren gehen. Beide Länder sind Nachbarstaaten von Schwerpunktpartnerländern der deutschen EZ (Peru, Bolivien, Nicaragua, Honduras, El Salvador) und es bestehen vielfältige wirtschaftliche und kulturelle Kontakte, teilweise auch wichtige ökosystemare Verbindungen (z.B. meso-amerikanischer Biokorridor).

Know-how-Träger aus den Schwellenländern könnten verstärkt als Kurzzeit- oder auch Langzeitexperten in EZ-Programme in den Schwerpunktpartnerländern eingesetzt werden. Andere kurzfristig zu realisierende Maßnahmen (z.B. Personalaustausch zwischen Institutionen), sind vorstellbar und werden teilweise bereits umgesetzt.

- Der Typus der *regionalen Kooperationsvorhaben* könnte ausgeweitet, thematisch entsprechend ausgerichtet und zur Mobilisierung der Know-how-Träger aus den Schwellenländern als *regionale change agents* genutzt werden.
- Die weitgehendste Form der trilateralen Kooperation bestünde in Kooperationskonzepten, die zwischen Deutschland und den jeweiligen Regierungen aus Schwellen- und Schwerpunktländern tri- oder multilateral verhandelt und entsprechend vereinbart werden.

Keine der drei genannten Kooperationsformen würde es zwingend erfordern, Chile und Costa Rica auch zukünftig als Empfänger deutscher EZ zu führen. Empfänger der EZ wären vielmehr diejenigen Länder, in denen entwicklungspolitische Wirkungen angestrebt werden. Akteure der Schwellenländer wären vielmehr Partner, von denen entsprechende Eigenleistungen eingefordert und die im Rahmen von Kooperationsverträgen für spezifische Beratungsleistungen gegenüber den Partnern im jeweiligen Drittland teilweise entlohnt würden.

Literaturverzeichnis

- Cornelius, Peter K. / Jennifer Blanke / Fiona Paua* (2003): The Growth Competitiveness Index: Recent Economic Developments and the Prospects for a Sustained Recovery, in: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2002–2003, Genf, 3–22
- DFID* (Department for International Development) (o.J.): Development Co-operation and Middle Income Countries, Issues Paper, London (unveröffentlicht)
- (2001): Eliminating Global Poverty: The Middle-Income Countries, DFID Policy Paper, London (unveröffentlicht)
- Eßer, Klaus* (1999): Partnerschaft mit Schwellenländern – Aufgaben der Entwicklungspolitik, DIE-Berichte und Gutachten 11/1999, Berlin
- (2000): Partnerschaft mit Schwellenländern – Anforderungen an die deutsche Politik, DIE-Analysen und Stellungnahmen 2/2000, Berlin
- European Commission* (2001): The EU and the Middle Income Countries, Brüssel (unveröffentlicht)
- Katyal, K.K.* (2003): Three is company, in: <http://www.hindu.com/2003/11/12/stories>
- KfW / GTZ* (1999): Gemeinsame Stellungnahme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH für den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) des Deutschen Bundestages zur Anhörung „Entwicklungszusammenarbeit mit Schwellenländern“ am 16. Juni 1999, unveröffentlicht
- Messner, Dirk* (2001): Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschehen*, 18/19, 21–30
- (2003): Schwellenländerdiskurse seit den 70er Jahren, in: *Geographie und Schule*, 25 (143), 3–12
- / *Franz Nuscheler* (2002): Entwicklungspolitik und Globalisierung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): *Globale Trends 2002*, 401–421
- Ministry of External Affairs of India* (2003): Press Release October 14, 2003, <http://www.meadev.nic.in/news/pressrelease>
- Nuscheler, Franz* (1987): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 2. überarbeitete Auflage, Bonn
- Porter, Michael* (2003): Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Microeconomic Competitiveness Index, in: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2002–2003, Genf, 23–45
- UNDP* (United Nations Development Program) 2002: Human Development Report 2002, New York
- Weltbank* (2002): World Development Indicators 2002, Washington, D.C.

Anhang 1: Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit Schwellen- und Ankerländern

| Anhang 1a) Ankerländer | | | |
|-------------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Land | Deutsche EZ 2000–01 | Position unter bilateralen Gebern | BMZ-Kooperationsland (?) |
| Ägypten | 97 Millionen US \$ | 4 | Partnerland |
| Argentinien | 18 Millionen US \$ | 2 | Nein |
| Brasilien | 62 Millionen US \$ | 2 | Partnerland |
| China | 300 Millionen US \$ | 2 | Schwerpunktpartnerland |
| Indien | 140 Millionen US \$ | 4 | Schwerpunktpartnerland |
| Indonesien | 132 Millionen US \$ | 4 | Schwerpunktpartnerland |
| Iran | 35 Millionen US \$ | 2 | potenzielles Partnerland |
| Mexiko | 15 Millionen US \$ | 4 | Partnerland |
| Nigeria | 12 Millionen US \$ | 3 | Partnerland |
| Pakistan | 51 Millionen US \$ | 3 | Schwerpunktpartnerland |
| Russland | 64 Millionen US \$ | 3 | Transformland |
| Thailand | 33 Millionen US \$ | 2 | Partnerland |
| Südafrika | 39 Millionen US \$ | 3 | Schwerpunktpartnerland |
| Saudi Arabien | 0,7 Millionen US \$ | 3 | Nein |
| Türkei | 118 Millionen US \$ | 2 | Schwerpunktpartnerland |

| Anhang 1b) Schwellenländer | | | |
|--|---------------------|---|-------------|
| Brasilien | 62 Millionen US \$ | 2 | Partnerland |
| Chile | 24 Millionen US \$ | 2 | Partnerland |
| Costa Rica | 4 Millionen US \$ | 7 | Partnerland |
| Malaysia | 5 Millionen US \$ | 3 | Nein |
| Mauritius | – | – | Nein |
| Mexiko | 15 Millionen US \$ | 4 | Partnerland |
| Trinidad & Tobago | 0,1 Millionen US \$ | 7 | Nein |
| Uruguay | 5,4 Millionen US \$ | 2 | Nein |
| Quelle: OECD, Aid Recipient Charts (http://www.oecd.org) | | | |

| | |
|---|---|
| Part I: Developing Countries and Territories (Official Development Assistance) | Part II: Countries and Territories |
|---|---|

* Central and Eastern European Countries and New Independent States of the former Soviet Union (CEECs/NIS)

Anhang 3: Liste aller *Low and Middle Income Countries* mit hohem HDI-Wert

| | |
|----|------------------------|
| 27 | Barbados |
| 34 | Argentina |
| 36 | Seychelles |
| 37 | Bahrain |
| 40 | Uruguay |
| 41 | Estonia |
| 42 | Costa Rica |
| 43 | Chile |
| 51 | Saint Kitts and Nevis |
| 52 | Cuba |
| 53 | Belarus |
| 54 | Trinidad and Tobago |
| 55 | Mexico |
| 56 | Antigua and Barbuda |
| 58 | Malaysia |
| 59 | Panama |
| 60 | Macedonia, TFYR |
| 62 | Mauritius |
| 63 | Russian Federation |
| 64 | Colombia |
| 65 | Brazil |
| 66 | Bosnia and Herzegovina |
| 67 | Belize |
| 68 | Dominica |
| 69 | Venezuela |
| 70 | Samoa (Western) |

Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in der Nomos Verlagsgesellschaft

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen für die Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) im Weltforum Verlag

116 *Neubert, Susanne:* Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0

117 *Scholz, Imme:* Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

118 *Ashoff, Guido:* Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

1/04 *Altenburg, Tilman et al.:* Strengthening Knowledge-based Competitive Advantages in Thailand, 116 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-262-9

2/04 *Eldaw, Ahmed Mohamed:* The Gezira Scheme: Perspectives for Sustainable Development, 60 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-262-9

3/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roeder:* Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, **D:** ISBN 3-88985-263-7, **E:** ISBN 3-88985-265-3

4/04 *Rodenberg, Birte:* Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, **E:** ISBN 3-88985-264-5, **D:** ISBN 3-88985-257-2

5/04 *Klingebiel, Stephan / Katja Roehder:* Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, **E:** ISBN 3-88985-265-3, **D:** ISBN 3-88985-263-7

6/04 *Grävingholt, Jörn:* Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 74 S., Bonn 2004, **D:** ISBN 3-88985-266-1, **E:** ISBN 3-88985-273-4 (Studies 1)

- 7/04 *Leiderer, Stefan*: Öffentliches Budgetmanagement in Entwicklungsländern: Analyseinstrumente und Ansatzpunkte der programmorientierten Entwicklungszusammenarbeit, 81 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-267-X
- 8/04 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8
- 9/04 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9
- 10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X
- 11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da berragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, **P**: ISBN 3-88985-272-6, **D**: ISBN 3-88985-260-2

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „Studies“ ersetzt]

Neue Publikationsreihen ab November 2004:

Studies

- 1 *Grävingholt, Jörn*: Crisis Potentials and Crisis Prevention in Central Asia. Entry Points for German Development Cooperation, 114 S., Bonn 2004, **E**: ISBN 3-88985-273-4, **D**: ISBN 3-88985-266-1 (Berichte und Gutachten 6/04)
- 2 *Herrfahrdt, Elke*: Landwirtschaftliche Transformation, Desertifikation und nachhaltige Ressourcennutzung. Fallbeispiel Usbekistan, 132 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-274-2

[Schutzgebühr 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Discussion Paper

- 2/2004 *Scholz, Imme*: Waldkonvention – ja oder nein? Stand und Perspektiven der weiteren Verrechtlichung internationaler walddpolitischer Vereinbarungen, 33 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-275-0
- 3/2004 *Faust, Jörg / Dirk Messner*: Europe's New Security Strategy – Challenges for Development Policy, 23 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-276-9

[Schutzgebühr: 5,35 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

D: = Deutsch **E**: = Englisch **P**: = Portugiesisch

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter: <http://www.die-gdi.de>